

Brasília, 21 de dezembro de 2010

E.M. nº 014-2010/CONSEA

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reunido em plenária no dia 23 de novembro de 2010, discutiu e fez proposições relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implementado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de contribuir para a consolidação e aprimoramento dessa política, agora, com cinquenta e cinco anos de existência.

Antes de tudo, Senhor Presidente, ressaltamos a estreita relação entre educação e segurança alimentar e nutricional (SAN): sabemos, atualmente, que para parcela significativa dos escolares, o alimento consumido na escola é a principal refeição do dia, sendo que, em alguns casos, essa é a única refeição de fato. Além disso, estudos comprovam que a educação e o direito humano à alimentação adequada (DHAA) são dois direitos fundamentais que apresentam relação de proporcionalidade direta – por um lado, a boa alimentação é fundamental para assegurar o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o bom rendimento escolar, por outro, entre as famílias em vulnerabilidade socioeconômica, as que apresentam indicadores de insegurança alimentar mais brandos são aquelas cuja pessoa de referência teve acesso a mais anos de estudo. Daí a importância de combinar, na ação estatal, a promoção de ambos os direitos.

Esse entendimento contribuiu para que o Programa Nacional de Alimentação Escolar fosse inserido na Estratégia Fome Zero como uma das políticas públicas basilares do eixo “Acesso à Alimentação” e, por ocasião do lançamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN, Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010), foi apontado como um dos temas que irão compor o Plano Nacional de SAN, a ser editado até agosto de 2011. Esses fatos são o corolário da evolução da mais antiga política brasileira de alimentação e nutrição, que foi capaz de trazer temas de SAN e DHAA para a agenda governamental mesmo quando esta não esteve aberta para a temática.

Importa ressaltar, também, que o PNAE passou por importantes transformações, especialmente nos últimos sete anos, que contribuíram para consolidá-lo como uma referência para a área da segurança alimentar. Dentre elas, ressalte-se o movimento de descentralização do programa, iniciado na década de 1990, que permitiu o aprimoramento da gestão e o fortalecimento da participação e do controle social – realizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Ademais, recentemente foi aprovada a Lei nº 11.947/2009, construída coletivamente em parceria com os movimentos sociais, a qual fortaleceu o marco institucional do programa e estabeleceu que, no mínimo, 30% dos seus dispêndios sejam canalizados para compras diretas da Agricultura Familiar, medida que valoriza o setor produtivo responsável por aproximadamente 70% dos alimentos consumidos no país, o respeito aos hábitos e culturas alimentares regionais, a promoção da cidadania, além de favorecer o desenvolvimento local de forma sustentável. Houve, ainda, significativa revisão nos objetivos do PNAE, que agora evidenciam claramente o potencial do programa no âmbito da PNSAN. No conjunto dessas modificações, é relevante, também, o processo de ampliação do atendimento aos sujeitos de direitos; atualmente, o Programa atende creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos (EJA) e escolas que oferecem ensino integral, por meio do Programa Mais Educação, perfazendo um total de 47 milhões de escolares, aproximadamente, ¼ da população brasileira, sendo crescente a participação de indígenas e quilombolas. Por fim, merece destaque a revisão do valor *per capita* realizada no início de 2010, que aumentou o aporte de recursos ao programa em cerca de 50%.

Nesse contexto, o PNAE tem se mostrado capaz de irradiar efeitos positivos em todos os municípios brasileiros e contribuído para a concretização de avanços em várias dimensões da SAN. Todavia, persistem alguns desafios que precisam ser superados a fim realizar os objetivos propostos para o programa, além de consolidá-lo como um instrumento de promoção da SAN e garantia do DHAA.

O primeiro desafio relevante identificado pelo CONSEA está relacionado às compras da Agricultura Familiar. De acordo com levantamento do FNDE e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, após mais de um ano da aprovação da Lei nº 11.947/2009, 28,3% dos municípios *declaram* comprar da Agricultura Familiar. O Conselho entende que a plena realização dos patamares previstos em lei – e de percentuais maiores – é fundamental para fortalecer, de maneira direta, a segurança alimentar e nutricional dos sujeitos de direito atendidos pelo sistema de ensino. Basicamente, esse procedimento atua na contramão dos processos predominantes de compras públicas, pautados pela terceirização, que tradicionalmente ofertou alimentos de baixa qualidade, altamente calóricos e pouco nutritivos. Com a adoção de algumas medidas, a lei poderia ser plenamente cumprida em todos os estados e o percentual de compras da Agricultura Familiar superado. Primeiramente, é preciso vencer a discriminação que o setor sofre por vários agentes governamentais e superar o passivo histórico gerado pela ausência de políticas públicas para a agricultura familiar, além da fragilidade das políticas atuais, limitadas em função da dificuldade que os agricultores enfrentam para ter acesso a elas ou, simplesmente, pelo fato de não possuírem a abrangência necessária para atender a demanda existente. Também merece uma observação a dinâmica e o marco legal do serviço de inspeção de alimentos voltado à sanidade dos produtos de origem animal, estruturado no país exclusivamente para grande agroindústria e a produção em larga escala. A constituição do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) foi um passo importante para possibilitar a inclusão dos alimentos oriundos da agricultura familiar no processo de adequação aos marcos legais de referência, mas, até o momento, sua implementação tem sido insuficiente para as demandas existentes, sendo fundamental o seu fortalecimento

O segundo desafio importante é a adoção e o aprofundamento das ações de educação alimentar e nutricional. Como espaço de aprendizagem, a escola deve ser capaz de contribuir para a apropriação, pela comunidade escolar, do tema alimentação e nutrição adequada e saudável, incentivando hábitos alimentares saudáveis que possam ser irradiados para fora do ambiente escolar. Uma mudança desse porte é fundamental para que o PNAE se transforme em um efetivo instrumento para formação de sujeitos de direitos e para a promoção da alimentação saudável e adequada.

O terceiro grande desafio para o aprimoramento do PNAE diz respeito à implementação de instrumentos de exigibilidade do DHAA. Trata-se de disponibilizar aos sujeitos de direito a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, seja de forma preventiva ou repressiva, perante os órgãos públicos competentes, englobando o direito de ter resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público. Recentemente, a Comissão Permanente 4 – Direito Humano à Alimentação Adequada – do CONSEA, aplicou, em parceria com a Coordenação Geral do PNAE, uma avaliação do Programa com base no “Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos”. Esse trabalho identificou 15 dimensões do DHAA presentes no programa e estipulou um fluxo de denúncias para os casos em que alguma delas não fosse respeitada. Contudo, esse instrumento ainda não foi implantado constituindo um importante desafio a ser superado.

O quarto, e último, grande desafio apontado pelo Conselho é decorrente de dificuldades logísticas na operacionalização do Programa, entre elas sobressaem-se a deficiência e situação precária das estradas, de estruturas de distribuição e de equipamentos nas escolas, em especial nas escolas rurais, nas de ensino médio e naquelas localizadas em aldeias indígenas e comunidades quilombolas. Some-se a isso a falta de centros de distribuição de alimentos, o que dificulta a aquisição de produtos da Agricultura Familiar, principalmente. O CONSEA defende a ação articulada dos órgãos públicos das três esferas no sentido de prover todos os equipamentos escolares da estrutura necessária ao pleno funcionamento do Programa.

Sendo assim, mesmo reconhecendo os diversos avanços que fizeram do PNAE um programa estratégico para a SAN e para a realização do DHAA, o CONSEA entende que os desafios enfrentados pelo programa são significativos e precisam ser superados para que ele possa cumprir todos seus objetivos e concretizar toda sua potencialidade na âmbito na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Recomendações:

Considerando, portanto, que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das políticas mais relevantes para a garantia da segurança alimentar e nutricional de ampla parcela da população e que sua implementação, conforme a Lei nº 11.947/2009, enfrenta enormes obstáculos, o CONSEA sugere as seguintes medidas para o seu fortalecimento e aprimoramento:

1. **Valor per capita:** apesar do reajuste do valor *per capita* realizado no início de 2010, o patamar atual não é suficiente para fazer frente às necessidades do programa, impedindo a concretização dos objetivos previstos na Lei nº 11.947/2009. Assim, o CONSEA propõe o aumento desse valor no sentido de atender o mais próximo possível o patamar definido na

pelo FNDE/MEC, segundo o qual o valor *per capita* médio da alimentação escolar deveria ser de R\$ 0,98 (noventa e oito centavos).

2. **Reajuste do valor *per capita*:** para evitar defasagens no valor do repasse por aluno realizado pelo FNDE e para garantir a melhor qualidade da alimentação escolar, o CONSEA sugere a criação de um sistema de reajustes automáticos anuais, similar ao utilizado atualmente para definir os valores do salário mínimo;
3. **Infra-estrutura escolar:** uma das principais preocupações do CONSEA é com a situação dos equipamentos escolares. Grande parte das escolas não possui estrutura para oferecer alimentação escolar, aumentando o risco da terceirização e da oferta de alimentos inadequados – essa situação é ainda mais grave nas escolas de ensino médio, recém inseridas no PNAE. Dessa forma, o CONSEA propõe o desenvolvimento de ação conjunta entre as esferas de governo no sentido de dotar as escolas de infra-estrutura adequada (cozinhas, utensílios e equipamentos, boas estradas de ligação, ambiente para armazenamento etc.), com atenção especial para as escolas de ensino médio e para as especializadas no atendimento de povos e comunidades tradicionais;
4. **Gestão:** é necessário que o Ministério da Educação reconheça a importância estratégica do PNAE, conferindo-lhe *status* condizente com o seu papel estruturante na Política Nacional de SAN. Para tanto, este conselho recomenda:
 - 4.1. Transformar o PNAE em um programa do Plano Plurianual (PAA), atualmente, é apenas uma ação orçamentária (Ação 8744 do programa 1061), e está reduzida a uma visão de mero repasse de recursos para a compra de alimento, sem recursos para outras atividades;
 - 4.2. Destinar recursos orçamentários para atividades complementares ao programa, tais como educação alimentar e nutricional, capacitação, qualificação, monitoramento e avaliação, conforme planejamento anual a ser elaborado pelo FNDE;
 - 4.3. Promover a descentralização da estrutura administrativa do FNDE, criando postos regionais ou estaduais, o que permitiria maior proximidade entre órgão gestor e a realidade cotidiana do programa;
 - 4.4. Valorizar o grupo gestor do programa criado pela Portaria FNDE nº 450, de 27 de outubro de 2010, como espaço de diálogo entre governo e sociedade civil, para a tomada de decisões relativas à condução da política pública;
 - 4.5. Ampliar a equipe técnica responsável pela gestão do programa nas esferas federal, estadual e municipal;
 - 4.6. Modernizar a gestão por meio do aperfeiçoamento dos sistemas informatizados de controle técnico-administrativo.
5. **Avaliação e monitoramento:** consolidar e disseminar um sistema de monitoramento e de avaliação específico do programa. Tal medida deve passar pelo aperfeiçoamento dos sistemas informatizados de controle técnico-administrativo, mas, também, deve necessariamente dar-se por meio da incorporação da participação e da concertação social, além de fomentar a construção e o fortalecimento de mecanismos de exigibilidade do DHAA;

6. **Controle Social:** consolidação da participação e do controle social por meio do fortalecimento e qualificação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) para maior controle e mais efetividade da aplicação dos recursos, bem como para difundir uma lógica democrática no desenvolvimento de políticas públicas.
7. **Formação dos sujeitos envolvidos com o PNAE:** fortalecer as ações voltadas para a formação dos sujeitos envolvidos com o programa – gestores, conselheiros e comunidade escolar. Apesar de o FNDE ter tomado diversas iniciativas no sentido de construir e divulgar conhecimento sobre alimentação escolar, essas ações ainda são poucas e não ocorrem de maneira sistemática, dessa forma, foram incapazes de alcançar todo os municípios do país e tiveram seus efeitos minorados. O CONSEA propõe o desenvolvimento sistemático de ações de formação segundo planejamento que otimize seus resultados.
8. **Instrumentos de exigibilidade do DHAA:** adotar, em todas as instâncias gestoras e unidades escolares, os instrumentos de exigibilidade e o fluxograma de reclamações elaborado em parceria do Consea e a coordenação geral do PNAE e divulgar amplamente as dimensões do DHAA no âmbito do programa entre setores da comunidade escolar e agentes públicos.
9. **Aquisição da Agricultura Familiar:** um dos aspectos mais importantes da Lei nº 11.947/2009, a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar sem licitação, é um dos grandes desafios do PNAE, no sentido de contribuir para a consolidação deste avanço, o CONSEA recomenda:
 - 9.1. Revisar o papel da DAP a partir do aprendizado obtido por meio do Programa de Aquisição de alimentos (PAA) e do PNAE, uma vez que a lei concede prioridade aos agricultores assentados, acampados, quilombolas e indígenas, mas, contraditoriamente, esses grupos não tem acesso à declaração;
 - 9.2. Desenvolver uma metodologia de acompanhamento dos preços praticados junto à agricultura familiar para garantir justa remuneração de seus produtos;
 - 9.3. Reforçar a aquisição dos alimentos da agricultura familiar de base agroecológica, contribuindo assim para o fortalecimento desse modelo de produção, comprovadamente sustentável, e, ao mesmo tempo, garantindo alimentação saudável à comunidade escolar;
 - 9.4. Fortalecer e reformular o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) para tornar este sistema capaz de contribuir para a promoção da segurança alimentar e nutricional em todas suas dimensões, aprimorando a sua intersectorialidade, aprimorar sua intervenção no campo da Agricultura familiar por meio da prestação de assistência técnica diferenciada, do fomento à agroindústria familiar e do apoio aos empreendimentos agroecológicos.
10. **Educação alimentar e nutricional:** promover a sistemática ampliação e qualificação de ações de educação alimentar e nutricional no âmbito do Programa e nos currículos escolares do ensino infantil, fundamental e médio, fazendo com que a comunidade escolar se aproprie do tema de forma a englobar preceitos de promoção da autonomia, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, respeito as culturas alimentares, a história alimentar regional e a importância da biodiversidade, e que o PNAE se transforme em um

instrumento efetivo para a promoção da alimentação saudável e para a formação de sujeitos de direitos. Contudo, é fundamental a destinação de recursos específicos para esta finalidade.

11. **Estudos e pesquisas:** o CONSEA recomenda a ampliação dos recursos destinados a estudos intersetoriais relacionados ao PNAE, com garantia de regularidade dos editais públicos para pesquisas, priorizando temas relacionados à gestão do programa, à implementação intersetorial (especialmente em relação aos sistemas locais de produção e abastecimento), à qualidade nutricional dos alimentos e à participação e ao controle social. Paralelamente, recomendamos fortalecer os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) existentes e incentivar a criação de outros centros.
12. **Adequar o PNAE para promover o direito humano à alimentação adequada às pessoas com necessidades alimentares especiais e culturas alimentares dos povos e comunidades tradicionais:** definir as diretrizes que garantam a oferta de alimentos adequados às necessidades dos escolares com necessidades alimentares especiais e culturas alimentares dos povos e comunidades tradicionais. Para tanto, entre outras coisas, é necessário rever os cardápios da alimentação e ajustar a distribuição dos valores *per capita* para fazer frente aos custos de uma alimentação diferenciada.

Essas recomendações, Senhor Presidente, reforçam, em vários pontos, as propostas provenientes das Conferências Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como de outras manifestações do CONSEA. Entendemos que a implementação dessas recomendações fortalecerá significativamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar e contribuirá para a promoção da segurança alimentar de ampla parcela da população brasileira, dando importante passo na realização do direito humano à alimentação adequada no país.

Atenciosamente,



Renato S. Maluf
Presidente do CONSEA